

Objet : Observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA).

Monsieur le Président,

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion de l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) que vous administrez depuis le 20 septembre 1995. Ses vérifications qui intéressent la période 1990 à 1998, ont porté sur l'organisation institutionnelle, la situation financière, le fonctionnement administratif, les dépenses de communication et les conventions conclues avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne, qui participe notamment aux charges d'exploitation du barrage de Villerest, du réseau Cristal et du centre de gestion des barrages d'Orléans la Source.

Cinq opérations majeures réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement ont en outre été contrôlées. Ces opérations représentent 409 MF d'investissements sur un total cumulé de 564 MF d'acquisitions foncières, de travaux et d'études inscrits aux comptes administratifs des exercices 1990 à 1998. Elles concernent pour 33 MF le barrage de Serre-de-la-Fare et pour 65 MF celui de Chambonchard, ouvrages au financement desquels l'Etat, partenaire de l'EPALA, a finalement renoncé en juillet 1991 pour le premier et en août 1999 pour le second. Elles intéressent d'autre part l'usine de pompage-turbinage de Naussac II (210 MF) et l'ouvrage mobile de Pont-Rousseau (91 MF), aujourd'hui achevés, ainsi que la modernisation du réseau Cristal (10 MF) cofinancée par l'Etat et l'agence de l'eau Loire-Bretagne et destinée à améliorer les moyens d'alerte face aux crues.

L'ensemble de ces vérifications a donné lieu le 28 janvier 2000 à un entretien préalable avec le magistrat rapporteur. Dans sa séance des 28 et 29 mars 2000, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 6 mars 2001, ainsi que votre prédécesseur. En conséquence, la chambre, dans sa séance du 3 mai 2001 a arrêté les observations définitives qui suivent et qu'elle me prie de vous communiquer.

## 1. PRESENTATION GENERALE

L'EPALA, syndicat mixte relevant des articles L. 5721 et L. 5722 du code général des collectivités territoriales, comprenait en 1999, 6 régions (1), 16 départements (2), 19 villes de plus de trente mille habitants ou leurs groupements (3) et 10 syndicats départementaux (SICALA)(4), regroupant des communes adhérentes ayant une population inférieure au seuil précité. L'EPALA couvre ainsi un territoire de 100 000 km<sup>2</sup> sur lequel sont répartis les sièges de membres du comité syndical.

### A - Les missions

Encouragée par l'Etat, la création de l'EPALA, objet d'un arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 22 novembre 1983 est intervenue trois années après les inondations de septembre 1980 à l'origine de la catastrophe de Brives-Charensac en Haute-Loire. Le syndicat mixte succède à l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire, constituée en 1975 entre dix départements (5) en vue de la construction du barrage de Villerest. Les missions de l'établissement consistent notamment selon l'article 4 de ses statuts... "à construire et exploiter les ouvrages publics, ainsi que les aménagements destinés...à assurer la protection contre les inondations, améliorer le régime et la qualité des eaux, favoriser le développement des activités économiques et la protection de l'environnement...dans le respect des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales". De telles prérogatives placent l'établissement au cœur de nombreux enjeux parfois antagonistes qui intéressent la sécurité (protection contre les crues), l'économie (maintien de l'étiage notamment en vue de la production d'énergie électrique et de l'exploitation des centrales nucléaires), l'écologie (protection de la faune, de la flore, des paysages) ou la culture, la Loire moyenne ayant été inscrite au patrimoine mondial de l'humanité fin novembre 2000.

Les missions de l'EPALA s'exercent dans le respect des compétences demeurant à l'Etat. Un premier protocole d'accord signé le 13 février 1986 entre l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'établissement, dans le cadre d'un contrat de plan particulier au sens de l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, a arrêté un programme de réalisations de travaux destinés à assurer une meilleure protection contre les crues et à soutenir les étiages. L'établissement s'est engagé, à ce titre, à financer 50 % du coût des ouvrages projetés, à savoir les barrages de Chambonchard, sur le Cher, de

Serre-de-la-Fare sur la Haute-Loire, du Veudre et de Naussac II sur l'Allier ainsi que divers aménagements en basse-Loire et haut-Allier. L'annulation de la déclaration d'utilité publique du barrage de Serre-de-la-Fare, le 7 février 1991 et la constitution, le 26 juin 1992, d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale dont le rapport, remis le 11 décembre suivant, insistait notamment sur la nécessité de concilier aménagement et protection de la nature, ont modifié les relations partenariales entre l'Etat et l'EPALA. Le plan Loire Grandeur Nature du 4 janvier 1994 dont la charte d'application a été négociée avec l'EPALA et les collectivités concernées en porte la marque. Sur un total évalué à 2 MdF, 700 MF restent à charge de l'établissement afin de promouvoir le développement des moyens d'alerte, l'aménagement de zones spécifiques (renforcement des digues et restauration du lit du fleuve en Loire moyenne), l'amélioration de la gestion de l'eau (ouvrages de Naussac II et initialement de Chambonchard) et le volet environnemental (poissons migrateurs, lutte contre la dégradation de l'estuaire, reconstitution et protection des espaces naturels). Depuis le 23 juillet 1999, le programme interrégional Loire Grandeur Nature a pris le relais du plan Loire Grandeur Nature et a vocation à être intégré dans les contrats de plan Etat-Région pour la période 2000-2006. La nouvelle enveloppe de l'Etat envisagée s'élève à 715 MF.

## B - Les moyens :

L'organigramme de l'EPALA faisait apparaître un effectif de dix personnes au 1er janvier 1999. La direction comprenait un directeur et, sur emploi fonctionnel régularisé par le décret n° 94-1156 du 28 décembre 1994 un secrétaire général, directeur administratif et financier. A cette date, ces deux cadres étaient assistés d'un responsable de la coordination et du secrétariat du comité syndical et des commissions, de deux secrétaires de direction contractuelles (rédacteurs) et d'un titulaire de catégorie B en charge des affaires foncières, contentieuses et des assurances. Quatre agents contractuels figuraient en outre dans l'organigramme : un ingénieur écologue engagé en 1990 et dont le contrat a été renouvelé, un responsable de la comptabilité, un gestionnaire des marchés et des conventions et un chargé du suivi technique des dossiers.

A ces emplois rattachés à la direction, s'ajoutait un "personnel associé à la direction", selon les termes de l'organigramme de l'EPALA, soit trois chargés de relations publiques, en fait des prestataires de service bénéficiant de commandes ponctuelles en matière de communication, quatre personnes employées localement et temporairement pour la tenue d'expositions ou d'animations sur certains sites (Chambonchard, Naussac II), enfin quatorze agents de la direction départementale de l'équipement du Loiret, du service hydrologique centralisateur du bassin Loire-Bretagne ou de l'agence de l'eau Loire-Bretagne auxquels l'EPALA verse des indemnités d'astreinte sur le fondement de l'arrêté du 20 mars 1985 du ministre de l'Intérieur.

Rapprochant l'importance et la complexité des missions confiées à l'EPALA des moyens humains pratiquement constants depuis sa création, la chambre a relevé leur modestie et l'absence de service technique. Elle prend acte des réponses des ordonnateurs rappelant la volonté initiale, dans un souci d'économie, d'utiliser au mieux les structures existantes, notamment les services de l'Etat et de ses établissements publics. Elle observe cependant que ce choix n'a pas été accompagné d'une mise à disposition explicite des services de l'Etat afin que l'établissement soit assuré de pouvoir mobiliser, en tant que de besoin, les ressources techniques utiles. Elle note que, dans le cadre de l'évolution des missions, consécutive à la signature de la nouvelle convention cadre entre l'Etat, l'établissement et l'agence de l'eau, des réflexions sont en cours en vue du renforcement de l'encadrement technique.

## C - Les activités

Au cours de la période examinée, l'activité de l'établissement a été marquée d'une part par la gestion des structures qu'il exploite, d'autre part par la volonté de conduire à bien la réalisation ou la modernisation d'ouvrages d'aménagement de la Loire. Les budgets de fonctionnement et d'investissement rendent compte de cette double vocation.

Lors de sa création, en 1984, l'établissement a reçu en dotation la propriété et la charge d'exploiter le barrage de Villerest, situé en amont de Roanne et réalisé en 1982. Son budget de fonctionnement en porte la marque, puisqu'environ 50 % de ses dépenses de fonctionnement (soit

16 MF en 1998, hors amortissement des subventions et fonds de concours, pratiqué à dater de 1997) sont le fait des charges à caractère général. Ces dernières retracent essentiellement le coût de l'exploitation des ouvrages, déléguée à EDF pour Villerest et à la Société pour la Mise en Valeur de l'Auvergne et du Limousin (SOMIVAL) pour Naussac II, mis en service en 1998 ainsi que le coût des systèmes d'information sur le débit de la Loire et de gestion des barrages (réseau Cristal), partagé entre l'Etat et l'établissement.

Au titre de ses missions d'aménagement, l'activité de l'EPALA a été fortement marquée par l'incidence des décisions de l'Etat. Des quatre ouvrages "structurants" prévus au contrat de plan particulier du 13 février 1986, seule la retenue de Naussac II qui visait à renforcer les capacités de pompage de l'Allier afin de maintenir l'étiage, a pu être réalisée. La participation de l'Etat au financement du barrage du Veudre, en amont du bec de l'Allier, destiné à limiter l'effet conjugué d'une crue de la Loire et de l'Allier, qui devait être fixée au plus tard le 31 décembre 1998 n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'une décision définitive. Les projets d'ouvrage de Serre-de-la-Fare, en amont de la ville du Puy, destiné à protéger les populations des crues cévenoles et de Chambonchard, en amont de Montluçon, envisagé principalement en réponse aux besoins d'irrigation et d'alimentation en eau potable ont reçu un commencement d'exécution puis se sont trouvés arrêtés, du fait du renoncement de l'Etat ou de l'intervention de décisions de justice. Ceci explique l'évolution contrastée du budget d'investissement de l'EPALA qui, sur la période considérée a atteint un minimum de 31 MF en 1998 et un maximum de 124 MF en 1996.

## 2. L'EPALA EXPLOITANT

### A - L'exploitation des barrages de Villerest et Naussac II

Dans sa précédente lettre d'observations définitives, la chambre avait analysé la convention signée le 5 juillet 1985 par laquelle l'EPALA confiait à Electricité de France (EDF) l'exploitation du barrage de Villerest, EDF acceptant d'apporter une contribution de 50 % aux frais de main d'œuvre, conduite et surveillance mis à charge de l'EPALA. A cet égard, la chambre avait relevé que les dispositions contractuelles permettaient à l'EPALA de vérifier le coût réel des prestations résiduelles qui lui incombait. A l'occasion du présent contrôle, la chambre observe que les facturations d'EDF comprises, sur la période examinée, entre 1,04 MF et 1,1 MF annuel font l'objet d'un suivi attentif de la part de l'EPALA. Elle note par ailleurs que la convention d'exploitation avec EDF a pris fin au 31 décembre 1998, le bureau du comité syndical ayant décidé sa résiliation et la passation d'un appel d'offres restreint, sous forme d'une tranche ferme pour la période du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2001 et d'une tranche conditionnelle pour la période courant jusqu'au 31 décembre 2003. Le rapport d'analyse des offres ayant constaté qu'EDF avait formulé la proposition la plus avantageuse (3 077 282 F pour la tranche ferme contre 4 123 000 F pour l'autre concurrent), EDF a poursuivi l'exploitation. L'expérience d'EDF en matière d'exploitation de barrages et sa parfaite connaissance du site de Villerest peuvent expliquer l'écart des offres.

La chambre constate que lors de l'appel d'offres antérieur du 13 novembre 1997 relatif à l'exploitation, non plus du barrage de Villerest, mais de la retenue de Naussac II, le résultat de l'appel d'offres en présence des mêmes candidats était inversé. Il convient de préciser que l'ouvrage de Naussac II, prévu dès le protocole d'accord du 13 février 1986 était notamment destiné à soutenir l'alimentation du barrage de Naussac I, opérationnel depuis 1983. Ce dernier appartient à l'Etat qui, par décret du 11 juin 1976, en a concédé l'aménagement et l'exploitation, pour une durée de 25 ans renouvelable à la SOMIVAL. Le plan Loire, adopté le 4 janvier 1994 avait prévu le transfert de la gestion de Naussac I à l'EPALA avant la mise en service de Naussac II, les deux ouvrages étant étroitement imbriqués sur les plans technique et foncier. L'Etat n'ayant pu effectuer le transfert prévu à la date utile, l'établissement n'a pas été en mesure de lancer un appel d'offres global pour Naussac I et II. La mise en concurrence afférente à l'exploitation s'est trouvée affectée par cette situation qui ne facilitait pas la pluralité des candidatures. Ainsi, au stade final de la procédure d'appel d'offres restreint lancé en novembre 1997 un écart quasi du simple au double séparait les deux candidats (3,369 MF contre 6,121 MF).

#### B - La gestion du système des barrages et de la prévention des crues (réseau Cristal)

Parallèlement à la construction du barrage de Villerest (1982), l'institution interdépartementale dont l'établissement a pris la succession avait mis en place un système d'informations en temps réel sur le débit du fleuve, fondé sur 130 stations transmettant régulièrement leurs relevés à un centre de gestion des barrages situé à Orléans la Source. Ce réseau, dénommé Cristal (Collecte Régionale Informatisée par un Système de Télémessures pour l'Aménagement de la Loire) permet, en période de crues, d'exercer une surveillance particulière afin d'alerter les services d'annonces de crue et, en période d'étiage, d'assurer le maintien des débits en adressant des consignes aux exploitants des retenues de Villerest et Naussac.

La convention de gestion signée le 28 mai 1985 entre l'Etat et l'EPALA a fixé les modalités de l'exploitation conjointe du système et les responsabilités respectives des parties, l'Etat demeurant seul responsable de l'annonce des crues et des opérations de jaugeage. Pour l'accomplissement de ces missions, l'Etat met à disposition de l'EPALA des agents du ministère de l'environnement dont il assure la rémunération pendant les heures normales de service, l'EPALA effectuant le paiement des heures d'astreinte et des frais afférents. A l'exception des seuls agents chargés de l'annonce des crues pris en charge exclusivement par l'Etat, la répartition des frais de fonctionnement et de maintenance du réseau s'effectue sur la base de la parité.

Pour l'établissement, les charges afférentes s'établissaient à 2,8 MF en 1990 et ont atteint 5,2 MF en 1997. L'EPALA a précisé à ce sujet qu'un avenant à la convention arrête à l'issue de chaque exercice le montant des dépenses réalisées par chacun des signataires et permet ainsi d'informer l'assemblée délibérante sur le coût réel de la gestion du réseau Cristal, sachant que le compte administratif ne retrace que les dépenses assurées directement par l'EPALA et que les dépenses de l'Etat se trouvent certifiées par le préfet lors de la signature de l'avenant.

Le 3 novembre 1997, une nouvelle convention a été signée entre l'Etat et l'EPALA, afin de tenir compte de l'extension du réseau Cristal au sous-bassin du Cher, créatrice de charges nouvelles estimées à 2 MF.

### 3. L'EPALA, MAITRE D'OUVRAGE

#### A - Les ouvrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard

Le contrat de plan particulier Etat, EPALA, agence de l'eau Loire-Bretagne signé le 13 février 1986 avait notamment confié à l'EPALA la réalisation des deux barrages dits "structurants" de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard.

Le premier, sur le site de Serre-de-la-Fare (Haute-Loire) d'une capacité de 129 MF de m<sup>3</sup>, était destiné à constituer une protection contre les crues et à soutenir les étiages. Le projet, d'un montant de 700 MF en valeur 1990, devait être financé pour 50 % par l'EPALA, 25 % par le ministère de l'Environnement et 25 % répartis entre le ministère de l'Agriculture et l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Après que le conseil d'Etat a annulé, en février 1991, la déclaration d'utilité publique au motif que les "réserves contraignantes" dont était assorti l'avis favorable de la commission d'enquête nécessitaient l'intervention d'un décret en conseil d'Etat et non celle d'un arrêté préfectoral, le gouvernement, le 31 juillet 1991, a renoncé au financement de l'opération, préférant lui substituer des travaux d'endiguement destinés à protéger la ville de Brives-Charensac. Ces travaux alternatifs ont été financés par l'Etat pour un montant de 320 MF, l'EPALA n'ayant pas souhaité contribuer et se trouvant conforté en ce sens par une expertise réalisée à sa demande et qui déconseillait la solution de l'endiguement au motif qu'elle était "pour un prix voisin de celui du barrage beaucoup moins performante et sans conteste moins sûre pour les populations d'aval". A la fin de 1998, le montant global des dépenses effectuées par l'EPALA, maître d'ouvrage pour l'opération abandonnée dépassait 80 MF dont 29,6 MF au titre des acquisitions foncières et 47 MF au titre des études diverses et des dépenses de maîtrise d'oeuvre.

S'agissant du barrage prévu sur les communes de Chambonchard (Creuse) et de la Petite marche (Allier), son coût avait été arrêté à 500 MF répartis entre l'EPALA (240 MF), l'agence de l'eau Loire-Bretagne (190 MF) et l'Etat (70 MF). Ce dernier avait alors accepté que la capacité du barrage soit augmentée afin de permettre aux collectivités locales qui le souhaiteraient le développement d'activités touristiques, sa part dans le financement demeurant inchangée. Le nouveau projet estimé à 600 MF, selon une délibération du comité syndical du 8 juillet 1994, impliquait de ce fait de porter la part prévisionnelle de l'EPALA à 340 MF. Le 13 décembre 1996, le projet était déclaré d'utilité publique. Toutefois, en août 1999, le gouvernement, après avoir souhaité revoir le Plan Loire dans le cadre du nouveau programme interrégional 2000 à 2006, a décidé de ne plus apporter au projet le financement de l'Etat. L'agence de l'eau Loire-Bretagne a adopté la même position en novembre 1999. Les dépenses réalisées par l'EPALA au titre de l'ouvrage de Chambonchard au financement duquel l'Etat a renoncé, étaient alors proches de 93 MF.

La chambre a vérifié les conditions dans lesquelles l'EPALA a exercé la conduite de la maîtrise d'ouvrage de ces opérations. Au vu des réponses apportées, elle n'a pas d'observations à formuler, s'agissant du rôle de l'établissement.

La chambre a cherché à évaluer le coût pour l'EPALA de la modification des engagements de l'Etat, compte tenu du commencement d'exécution de ces deux opérations et des risques de contentieux induits. A ce sujet, elle souligne que l'état des dossiers n'est pas comparable, pour deux raisons. L'Etat a renoncé à financer l'ouvrage de Serre-de-la-Fare en juillet 1991, il y a plus de dix ans. S'agissant de Chambonchard, la décision, d'août 1999 est plus récente. Par ailleurs, l'état juridique des deux dossiers est différent : le projet de Chambonchard dispose d'une déclaration d'utilité publique, pas celui de Serre-de-la-Fare, ce qui pose de façon différente la question du devenir des emprises foncières acquises par l'EPALA. Sur ce point, le président fondateur de l'établissement a précisé que la commission d'enquête parlementaire constituée en juin 1992 avait, dans ses recommandations, "conseillé que l'EPALA conserve les terres acquises dans l'attente d'un éventuel changement de politique de la part du gouvernement". A ce sujet, le président actuel a souligné "qu'à ce jour, la question de la prévention des inondations catastrophiques sur le haut bassin de la Loire n'est toujours pas réglée de façon satisfaisante, l'EPALA assurant à cet effet la maîtrise d'ouvrage, en partenariat avec l'Etat et l'agence de l'eau Loire-Bretagne d'une étude globale des crises hydrologiques.... [qui] pourrait le cas échéant conduire à prévoir un certain nombre d'aménagements sur les terrains propriété de l'EPALA". Les emprises foncières en cause, soit 433,8 ha, dont l'établissement supporte l'entretien sont gérées, depuis la convention autorisée par délibération du 6 mai 1999 par la SAFER Auvergne.

Sous la réserve de ces précisions, la chambre relève qu'à fin 1998, le bilan financier des dépenses réglées pour les deux opérations pouvait s'établir ainsi que suit en millions de francs TTC.

	Serre-de-la-Fare	Chambonchard
Etudes et maîtrise d'oeuvre	47,1	50,2
Acquisitions foncières	29,6	31,8
Travaux préparatoires de construction	1,0	4,2
Mesures d'accompagnement	1,9	4,1
Autres (administration, gestion)	1,9	2,3
<b>TOTAL</b>	<b>81,5</b>	<b>92,6</b>

A ces dépenses définitives, s'ajouteront les charges prévisibles de "désengagement", c'est-à-dire les éventuelles conséquences pécuniaires des contentieux liés aux marchés notifiés et non

soldés, au nombre de 6 pour l'opération de Serre-de-la-Fare. Dans ces conditions, la chambre considère que le coût définitif, pour l'EPALA, de l'abandon par l'Etat des deux projets ne peut être encore établi. Elle note, en tout état de cause, que l'établissement a engagé, s'agissant du barrage de Chambonchard, un recours contentieux contre l'Etat et l'agence de l'eau.

## B - L'ouvrage de Naussac II

Le projet de "Naussac II" comprenait la construction d'un bassin de pompage au pied du barrage existant de Naussac I et d'une usine de "pompage-turbinage" destinée à compléter l'alimentation de la retenue existante et à turbiner l'eau issue des lâchers, ce qui devait diminuer le coût de fonctionnement du barrage. La construction de Naussac II s'est achevée en juin 1998 mais l'autorisation de turbinage, sollicitée auprès de l'Etat en janvier 1999, n'a été accordée qu'en mars 2000. Selon l'établissement, ce retard a entraîné un préjudice estimé à environ 0,8 MF. Les dépenses comptabilisées fin 1999 au titre de cette opération étaient proches de 230 MF pour une estimation initiale de 170 MF, actualisée à 190 MF par délibération du comité syndical du 13 février 1998. L'EPALA a pris en charge 50 % du coût, l'Etat et l'agence de l'eau respectivement 15 et 35 %. Les conditions de réalisation de cet ouvrage appellent les remarques suivantes.

Par convention du 7 avril 1989 l'établissement a confié à la SOMIVAL exploitante de Naussac I, propriété de l'Etat, une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'études spécifiques nécessitant de prendre en compte rétroactivement des études diverses réalisées antérieurement. En outre, considérant l'importance des études réalisées préalablement pour la connaissance du dossier, l'EPALA a également confié à la SOMIVAL la mission de maîtrise d'œuvre dont le montant, sous réserve de confirmation du décompte général et définitif non encore produit, devrait être proche de 17 MF.

La chambre note par ailleurs qu'au vu des études effectuées antérieurement à la signature de la convention, le comité syndical a décidé, le 8 février 1989, d'équiper l'ouvrage d'une installation de pompage-turbinage prévue à l'origine du projet. Par ailleurs, le brevet d'étude exclusif détenu par la société conceptrice des pompes turbines a contraint l'EPALA à passer, sans mise en concurrence, deux marchés d'études hydrauliques et mécaniques pour déterminer les caractéristiques et performances des prototypes adaptés aux conditions de fonctionnement de la centrale hydraulique et de ses ouvrages annexes. Le montant total des études s'est élevé à 14,5 MF. De même, le monopole européen d'une entreprise dans la fabrication des équipements retenus a conduit l'établissement à passer de gré à gré avec celle-ci un marché pour les équipements d'un montant de 65 MF. Au total près de 80 MF ont ainsi échappé à une quelconque mise en concurrence.

La réalisation des prototypes a bénéficié d'une subvention de l'Union européenne de 3,26 MF. L'EPALA a en outre indiqué que l'opportunité de ce turbinage était démontrée au plan économique (retour sur investissement de la réversibilité des pompes évalué à 11 ans), permettait de produire une énergie propre et renouvelable et générait des recettes fiscales pour les collectivités



riveraines qui participent à la solidarité amont/aval entre collectivités territoriales.

La chambre observe qu'à cette occasion, l'établissement n'a pas préservé ses droits sur les prototypes réalisés auprès de l'institut national de la propriété industrielle (INPI) alors que l'article 6 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché conclu avec la société détenant le monopole européen l'autorisait à effectuer une démarche en ce sens. L'établissement a cependant indiqué à ce sujet qu'il n'avait pas, depuis le projet de Naussac II, été construit d'autres machines en Europe et que le contexte mondial actuel du marché hydroélectrique ne permettait pas d'espérer un développement prochain de ce type de machines, qui sont en concurrence avec des alternateurs à vitesse variable.

En conclusion sur cette opération, sans se prononcer sur les travaux de génie civil (65 MF), d'extension du bâtiment d'exploitation (2 MF) et les marchés pour la fourniture et l'installation des équipements (27 MF), dont les décomptes généraux et définitifs n'étaient pas encore produits à l'issue du contrôle, la chambre tout en relevant le rôle important joué par la SOMIVAL, constate que l'EPALA a conduit le programme de Naussac II à son terme.

## C - Les autres réalisations

### 1) Le barrage mobile de Pont-Rousseau

Par délibération du 14 février 1986, le comité syndical de l'EPALA a accepté à la demande des collectivités territoriales concernées, c'est-à-dire la région des Pays de la Loire, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise et les communes de Nantes, Rezé et Vertou d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation du barrage mobile de Pont-Rousseau. Cet ouvrage était destiné à maintenir un niveau d'eau suffisant pour la navigation dans le bief aval de la Sèvre Nantaise, tout en assurant le libre écoulement des eaux de la rivière. Selon la convention signée le 5 juillet 1990, le montant de l'opération ressortait à 49,2 MF, dont 50 % financés par l'EPALA. Le coût définitif de l'opération s'est finalement établi à 93,5 MF, soit une augmentation de 90 %, la participation de l'EPALA étant réduite à 47,4 %. Deux établissements et services techniques de l'Etat sont intervenus dans la conception et la réalisation du projet, le Port Autonome de Nantes (PAN) en qualité de maître d'œuvre et le Service Maritime de la Navigation de Nantes (SMNN) en tant que directeur des travaux.

La chambre relève en premier lieu que contrairement au SMNN, le PAN dont la participation initiale était fixée à 1,21 MF sous forme d'apport des études de conception de l'ouvrage, n'a pas obtenu l'autorisation préfectorale, nécessaire à son intervention, prévue par l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 8 janvier 1995. En outre, le cadre de son intervention n'a pas été formalisé par l'organe délibérant de l'EPALA. Cette absence de contractualisation a entraîné des incertitudes quant aux attributions respectives de chaque intervenant. Ainsi, l'élément de mission " assistance aux marchés de travaux " relève du SMNN selon la délibération n° 90-25 du 5 juillet 1990 alors que l'avenant au marché de travaux signé le 23 décembre 1992 évoque un partage de cet

élément pour moitié entre le PAN et le SMNN.

En second lieu et surtout, la chambre constate que le PAN, maître d'ouvrage, a délégué à deux services de l'Etat, le centre d'études de l'équipement (CETE) de Bretagne et le laboratoire régional de l'équipement d'Angers (LRA) les études concernant le système de fondation de l'ouvrage. L'insuffisance de ces études s'est révélée en juillet 1991, un an après la notification du marché de travaux à l'entreprise attributaire. Le chantier a dû être interrompu, des études complémentaires engagées et le coût des fondations singulièrement révisé puisqu'il est passé d'une estimation de 1,6 MF à 21,2 MF. Contraint à des frais imprévus et saisi par l'entreprise attributaire d'une demande d'indemnité de 5 MF, pour immobilisation du chantier, l'EPALA s'est retourné contre l'Etat qui, par lettre du 3 novembre 1992 du ministre de l'Equipement et des Transports a reconnu sa responsabilité et versé une contribution complémentaire de 8 MF, l'établissement renonçant à tout recours amiable ou contentieux.

La chambre prend acte de la transaction et de l'achèvement de l'ouvrage, malgré les difficultés rencontrées.

## 2) Le réseau (Cristal)

Le réseau Cristal est destiné à transmettre en temps réel des informations concernant le débit de la Loire. Sa modernisation, décidée par l'Etat début 1994, figurait parmi les objectifs du Plan Loire Grandeur Nature. Par délibération du 8 décembre 1995, le comité syndical a adopté le programme de l'opération évaluée à 36,6 MF et financée à hauteur de 50 % par l'Etat, 27 % par l'EPALA et 23 % par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Une convention de réalisation pour la modernisation du système Cristal signée le 24 octobre 1996 avec l'Etat a désigné l'EPALA maître d'ouvrage du projet et précisé un certain nombre de points, notamment quant aux modalités de conduite technique et de gestion financière de l'opération.

L'opération de modernisation du réseau Cristal comprenait deux phases, la première destinée au " renouvellement du système de collecte des données ", la seconde consacrée " à l'installation d'un système de conduite avancée du réseau ". Au 30 juin 1999, 26,6 MF étaient engagés, représentant l'essentiel des dépenses relatives aux marchés de la première phase, la moitié environ de cette somme ayant été mandatée. S'agissant des recettes, sur un montant prévisionnel de 36,6 MF pour les deux phases, les subventions attribuées par l'Etat et l'agence de l'eau s'élevaient à 21,7 MF, dont 7,3 MF déjà perçus. Ces chiffres ne concernent toutefois pas les prestations complémentaires de la première tranche ni celle de la tranche conditionnelle portant sur l'extension du réseau Cristal au bassin de la Maine et dont le montant prévisionnel ressort à 13 MF, selon une délibération du comité syndical du 4 mars 1999.

La chambre observe que, du fait des responsabilités de l'Etat en matière d'annonce des crues, la direction régionale de l'environnement (DIREN Centre), qui est intervenue gratuitement comme conducteur d'opération, a joué un rôle prépondérant dans les choix techniques. Ainsi, une étude

antérieure effectuée par une société d'avril 1994 à fin 1995, sous maîtrise d'ouvrage de la DIREN Centre, encadrait le projet. A l'issue d'une procédure d'appel d'offres restreint, cette même société a été retenue en tant qu'assistant technique au maître d'ouvrage (ATMO). Elle a effectué à ce titre le dépouillement des offres, rédigé les pièces définitives des marchés et établi les spécifications détaillées avec les titulaires des différents lots des marchés de travaux de la modernisation. Dans ces conditions, la chambre s'est interrogée sur l'effectivité de l'exercice, par l'EPALA, de ses responsabilités de maître d'ouvrage. L'EPALA a précisé à la chambre qu'il s'agissait pour lui d'assurer une " maîtrise d'ouvrage transitoire " puisque, selon la convention précitée, le réseau modernisé devait être remis à l'Etat dès l'achèvement des travaux et que cette situation justifiait le rôle important dévolu aux services de l'Etat dans cette opération.

La chambre note que dans ces conditions, l'attribution du marché d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage (ATMO), d'un montant de 4,66 MF et notifié le 26 novembre 1996 s'est effectuée dans des conditions particulières en s'appuyant largement sur les conclusions du rapport d'analyse des offres présenté par la DIREN Centre, conducteur d'opération.

#### 4. L'EPALA, GESTIONNAIRE BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIER

##### A - La tenue des documents comptables et budgétaires

La chambre a relevé une pratique budgétaire en section de fonctionnement de nature à fausser l'appréciation des charges prévisibles et donc des contributions à appeler auprès des collectivités membres de l'établissement. En effet, de façon constante au cours des exercices 1991 à 1998, l'établissement, à l'occasion de l'adoption des décisions modificatives de son budget primitif, a sollicité l'ouverture de crédits pour " dépenses imprévues ". Le montant de ces crédits en progression régulière est passé de 1 474 154 F en 1991 à 19 738 101 F en 1998. La chambre rappelle qu'en vertu des dispositions des articles L. 5722-1 et L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales, le crédit pour dépenses imprévues ne peut dépasser 7,5 % du total des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section concernée. Au cas d'espèce, le crédit ouvert par les décisions modificatives afférentes a dépassé le seuil réglementaire en 1991 (8,2 %), 1992 (25,1 %), 1993 (24 %), 1994 (31,5 %), 1995 (33,8 %), 1996 (37,7 %) et 1998 (9,2 %).

La chambre constate également que les crédits ouverts n'ont jamais donné lieu à utilisation au cours des 8 années considérées. La juridiction s'est donc interrogée sur l'intérêt, pour l'établissement, d'user répétitivement d'une procédure sans intérêt pratique apparent et contraire à l'esprit comme à la lettre de la réglementation. Il lui est apparu que les crédits ouverts en dépenses imprévues par les décisions modificatives du budget de l'année n correspondaient largement à l'excédent constaté pour la section de fonctionnement au titre de l'année n-1. Ainsi, cet excédent se trouvait affecté, c'est-à-dire susceptible d'être consommé de sorte qu'au moment du vote du budget de n+1, il n'apparaissait plus, au plan budgétaire de reliquat prévisible de recettes. En conséquence, les cotisations de fonctionnement, à appeler auprès des membres, se

sont trouvées maintenues à un taux constant. Cette pratique explique en outre l'augmentation régulière des résultats constatés aux comptes administratifs.

L'EPALA a indiqué que les excédents de fin d'exercice ont été effectivement en partie repris en dépenses imprévues, en vue de garantir les charges exceptionnelles de maintenance pouvant survenir à tout moment et nécessitant une solution rapide, compte tenu des enjeux de sécurité publique liés à ces ouvrages. Selon lui, cette nécessité justifie que les collectivités maintiennent leur contribution habituelle à l'exploitation des ouvrages.

## B - La maîtrise comptable des emprunts pour le compte de certains adhérents

La chambre souhaite appeler l'attention de l'établissement sur les conditions dans lesquelles il a assumé une fonction d'intermédiation bancaire.

Au cours des exercices 1993 à 1995, l'établissement dont la dette, jusque là, était inexistante, a souscrit des emprunts, pour un montant cumulé de 52,6 MF. Ces emprunts, dont le capital restant dû constituait toujours, au 31 décembre 1998, la seule dette de l'établissement, n'étaient pas destinés à financer ses investissements mais à payer, en lieu et place des intéressés les cotisations dues, au titre de l'investissement pour les années 1988 à 1993, par le département de Loire-Atlantique, ainsi que les participations spécifiques dues par la région des Pays de la Loire et l'institution interdépartementale de la Sèvre Nantaise aux programmes relatifs aux ouvrages de Seuil-en-Maine et de Pont-Rousseau.

La chambre observe en premier lieu que le montant sus-évoqué de 52,6 MF résulte notamment de deux emprunts d'un montant respectif de 10 MF et de 6 002 970 F autorisés par délibération du comité syndical du 8 juillet 1994 et conclus en septembre 1994. La souscription de ces deux emprunts faisait suite à la lettre d'observations définitives précédemment adressée à l'établissement, le 3 décembre 1992, dans laquelle elle relevait que l'établissement avait avancé, sur sa trésorerie propre, au département de Loire-Atlantique, un montant de 19,1 MF correspondant aux cotisations dues par le département au titre des exercices 1988 à 1990. La chambre, dans la lettre susvisée, précisait que le département de Loire-Atlantique remboursait à l'établissement des annuités, l'avance de trésorerie consentie ayant été assimilée à un prêt bancaire sur 15 ans à taux révisable avec amortissement progressif. Du fait de ce dispositif, le capital restant dû par le département de Loire-Atlantique s'est donc trouvé réduit, en juillet 1994, de 19,1 MF à 16 002 970 F. Une convention a par ailleurs déterminé les modalités de remboursement par le département des annuités prises en charge par l'EPALA.

L'établissement a donc remplacé une avance sur ses fonds propres, remboursée par le département concerné à des taux progressant de 8,51 % en 1989 à 10,35 % en 1991 par des emprunts, auprès d'organismes de crédit, souscrits en son nom mais dont l'annuité devait être remboursée, au franc le franc, sans commission, par ledit département. Sans se prononcer sur le point de savoir si ce nouveau dispositif répond aux dispositions de la loi n° 84-46 du 24 janvier

1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, la chambre note que de 1993 à 1995, le recours à l'emprunt pour financer contre remboursement des cotisations ou participations dues par certains membres n'a cessé de croître, portant la dette du département de Loire-Atlantique envers l'établissement à 20,6 MF, celle de la région des Pays de la Loire à 29,5 MF et celle de l'institution interdépartementale de la Sèvre Nantaise à 2,5 MF.

En second lieu, la chambre relève qu'il n'a pas été au fond tenu compte du point fondamental, au regard de la préservation des intérêts de l'établissement, que la lettre d'observations définitives au 3 décembre 1992 avait porté à sa connaissance. La chambre soulignait en effet que la créance détenue par l'établissement sur le département de Loire-Atlantique, à raison de l'avance sur fonds propres, n'était pas retracée au bilan de l'établissement. Elle a bien noté que par décision modificative du 4 juin 1992, l'établissement a finalement enregistré la créance susvisée de 19 080 000 F à son actif, au compte 25 et à son passif, sous l'intitulé " dotation de base " mais elle a constaté que les avances ultérieurement consenties n'ont pas suivi le même sort. Elle prend acte de la correction de ces omissions intervenue au titre du budget de l'année 1999 et de la délibération du 16 novembre 2000 décidant, après consultation des collectivités concernées, de rembourser progressivement par anticipation l'ensemble de ces emprunts.

#### C - La situation financière de l'établissement et les contributions réglées par les membres

Sur la période examinée, le résultat global de fin d'exercice de l'établissement a été constamment excédentaire et son cumul s'établissait à 46,6 MF au 31 décembre 1999. Cette aisance financière résulte, pour l'essentiel, de la mobilisation de ressources qui se sont trouvées inutilisées du fait de la suspension d'opérations auxquelles l'Etat a renoncé. Dans ces conditions, l'EPALA a décidé par délibération du 19 février 1988 de procéder " en fonction des disponibilités de trésorerie et conformément aux textes en vigueur à des placements budgétaires au cours de l'exercice 1988 et des exercices futurs, dans la limite des montants inscrits au budget de chaque année " Le premier placement d'un montant de 10 MF effectué en 1988 sous forme d'obligations assimilables du Trésor (OAT) a été soldé en 1998 puis immédiatement réinvesti en la même forme. Une délibération du 19 février 1990 est à l'origine d'un second placement d'un montant de 10 MF réalisé " après examen des excédents de l'exercice 1989 ".

La chambre considère que les placements effectués ne sont pas conformes à la réglementation, compte tenu de l'origine des fonds concernés. En effet, l'instruction du ministre des Finances en date du 12 décembre 1974 autorise, par exception à l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1962, deux types de placements de la trésorerie disponible des collectivités locales, le placement budgétaire, réservé aux fonds provenant de dons et legs et le placement de trésorerie, limité au produit des emprunts dont l'emploi est provisoirement différé pour des raisons indépendantes de la volonté des collectivités. Au cas d'espèce, il s'agissait d'excédents de contributions des collectivités membres, résultant de la suspension des opérations. L'ordonnateur a précisé que dans l'attente de décisions sur la poursuite de ces opérations, le remboursement de ces " trop-perçus " provisoires n'avait pas été décidé par le comité syndical de l'EPALA et que,

depuis cette date, les placements ont été maintenus au même niveau. La chambre considère qu'il convient de rapprocher les placements opérés, dont le rendement moyen s'établit à 2,3 MF annuels sur la période considérée (6) du coût financier, pour les adhérents, de la mobilisation permanente d'une ressource de 20 MF, puisée notamment dans les contributions.

Les contributions à la section de fonctionnement représentent environ les deux tiers des ressources de cette section, la proportion baissant d'environ la moitié au cours des exercices les plus récents. Elles prennent deux formes qui appellent les observations suivantes.

En premier lieu, les contributions perçues au titre du fonctionnement administratif de l'établissement reposent sur l'article 24 des statuts qui dispose que " les frais de fonctionnement administratif du syndicat mixte seront, après déduction des participations de l'Etat ou d'autres organismes, partagés sous forme de cotisations, entre les départements membres, au prorata de leur population ". Le second alinéa précise qu'un quart de cette contribution " sera remboursé aux départements par leur région de rattachement " et le troisième alinéa " qu'un autre quart leur sera remboursé par les communes ou groupements de communes adhérents au prorata de leur population ". La chambre constate que les régions adhérentes, à l'exception d'une seule, remboursent effectivement aux départements concernés le quart de la contribution en cause mais qu'à l'inverse en 1997, seules 9 villes de plus de 30 000 habitants sur 19 concernées et 3 SICALA départementaux sur 10 constitués ont reversé au département de leur ressort la quote-part prévue. Il est vrai que le mécanisme de l'article 24 ne permet pas à l'établissement d'en suivre les modalités d'application, puisque seuls les départements liés sont directement redevables. Sur ce point, l'ancien ordonnateur a précisé que les départements ont suffisamment de relations financières avec les communes pour que chacun choisisse la solution la mieux adaptée au contexte local et que cette liberté de choix découle d'ailleurs des pouvoirs donnés aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation. La chambre appelle toutefois l'attention de l'établissement sur la rupture d'égalité entre adhérents qui découle de l'inapplication, dans les faits, de l'article 24. Elle s'interroge sur les effets possibles de la représentation, au comité syndical de l'établissement, compétent pour les décisions financières, de membres siégeant sans régler les cotisations dues et note que plusieurs rapports ont déjà été présentés à ce sujet, en commission prospectrice. Elle s'inquiète également du rôle effectif joué par les SICALA, organismes dont l'une des missions statutaires consiste à collecter les contributions des communes de moins de 30 000 habitants et dont les faits attestent que 70 % d'entre eux ne remplissent pas ce rôle.

En second lieu, la chambre s'est intéressée aux contributions perçues au titre de l'exploitation des ouvrages et aux contributions à leur réalisation qui représentent 53 % des recettes totales d'investissement. Les contributions à l'investissement sont marginalement constituées de contributions complémentaires spécifiques de certains membres concernés par des opérations les intéressant particulièrement (ouvrage mobile de Pont-Rousseau ou de Seuil-sur-la-Maine). Ces contributions complémentaires ont représenté, en moyenne, 11 % des contributions versées par les organismes membres, hors fonds de concours. La chambre s'est donc essentiellement

intéressée aux contributions " ordinaires " destinées au financement des opérations d'investissement.

S'agissant de ces contributions " ordinaires " à l'investissement comme des contributions à l'exploitation des ouvrages, la chambre relève qu'en vertu des dispositions de l'article 25 des statuts, l'établissement doit déterminer pour chaque ouvrage (Villerest, le réseau Cristal et, depuis 1998, Naussac II) et pour chaque membre, un taux de participation, destiné à couvrir les dépenses d'exploitation, " compte tenu des avantages retirés et des nuisances supportées ". La chambre observe que, depuis l'origine, les participations ont été arrêtées au niveau départemental qui, selon l'établissement a semblé " le seul où l'on puisse établir des clés justifiées techniquement et acceptées politiquement, notamment vis-à-vis de l'intérêt global des ouvrages à réaliser ". Dans ces conditions, " la contribution des régions, fixée chaque année par délibération à 25 % du montant calculé au niveau départemental résulte d'un accord entre ces collectivités.... Pour les villes et les SICALA, il a été estimé que le type d'opérations engagées jusqu'à maintenant ne permettait pas de définir de façon rationnelle " les avantages retirés et les nuisances supportées ", cette approche pouvant évoluer à l'avenir dans le cas d'opération plus ciblée, comme les actions culturelles et touristiques ". La chambre considère qu'il appartient à l'établissement de fixer librement les modalités de contributions de ses membres mais que, dans l'état actuel des textes, sa pratique ne correspond pas à la lettre des dispositions statutaires votées.

Conformément à l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, les observations définitives doivent être communiquées à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Elles devront faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et être jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ces observations, qui sont transmises au préfet et au trésorier-payeur général du département, deviennent communicables aux tiers qui en font la demande, dès la tenue de la réunion susvisée. Je vous prie donc de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date que vous retenez.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Dominique MALEGAT-MÉLY

Monsieur Eric DOLIGÉ

Président de l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents

3, avenue Claude GUILLEMIN

BP 6125

45061 ORLEANS CEDEX 2

(1) L'Auvergne, la Bourgogne, le Centre, le Languedoc-Roussillon, le Limousin et les Pays de la Loire

(2) Les départements de l'Auvergne, à l'exclusion du Cantal ; ceux de la Nièvre et de la Saône-et-Loire en Bourgogne, ceux du Centre, à l'exclusion de l'Eure-et-Loir et de l'Indre, la Lozère en Languedoc-Roussillon, la Creuse et la Haute-Vienne en Limousin, la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire en Pays de Loire ainsi que la Loire, l'Ardèche depuis 1999

(3) Angers, Blois, Bourges, Châteauroux, le SIEC de Clermont-Ferrand, Joué-les-Tours, Limoges, Montluçon, Nantes, Nevers, Orléans, Rezé, le district de Roanne, Saumur, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Tours, Vichy et Vierzon

(4) Les SICALA sont présents dans les départements membres de l'EPALA, à l'exclusion des départements de l'Ardèche, du Cher, de la Creuse, de la Loire, de la Lozère et du Puy-de-Dôme

(5) Les départements cités à la note 2 de la page précédente moins ceux de l'Ardèche, de la Creuse, de la Haute-Vienne, de la Lozère, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme

(6) Soit la moyenne des produits financiers, de 1990 à 1998, après défalcation des produits représentatifs de la part des intérêts des annuités d'emprunt contractés au bénéfice de divers collectivités et organismes et remboursés par ces derniers